

“科學施政與制度化建設”研討會 會議綜述

林瑞光*

澳門理工學院一國兩制研究中心於2011年6月23日假理工學院匯智樓舉辦“科學施政與制度化建設”研討會，是次研討會邀請了內地、香港及澳門共廿六名學者發表論文，主題是澳門特區陽光政府、制度化建設，論文題材包括科學施政、以人為本、政府職能轉變、政策制訂與公民參與等。中聯辦研究室主任陳永浩、外交部駐澳特派員公署綜合部主任金千、行政法務司司長代表張翠玲、法律改革及國際法事務局長朱琳琳、行政暨公職局副局長楊儉儀、檢察長代表鄭幸捷、澳門基金會行政委員鍾怡、澳門理工學院署理副院長崔維孝以及理工學院一國兩制研究中心主任楊允中主持研討會開幕儀式。

一國兩制研究中心主任楊允中宣讀理工院長李向玉致詞時指出，行政長官崔世安在上任後兩份施政報告中，提出“陽光政府”，加強科學施政及制度化建設，對提高政府施政水平、公民社會，促進社會和諧發展、確保長治久安均有重要意義。楊允中還指出，國家、社會對澳門發展的要求及期望越來越高，特區政府不能墨守成規，須時刻保持開放、創新思維，以實際行動，盡快扭轉部門發展不均衡狀況。

一、澳門特區“陽光政府”建設

一國兩制研究中心楊允中主任指出，澳門回歸十一年多，經濟、社會發展不俗，法制建設、科學施政等方面已見進步，但尚有很大的提升空間，包括落實“一國兩制”、基本法等。澳門已進入第二個十年發展的新時期，整個社會要形成高度共識，朝同一方向奮發，形成合力，總結、發揚好的經驗，高度重視不足及深層次問題，即時調

* 中山大學公共行政學博士。

整。他強調，國家領導、社會對特區政府的要求及期望越來越高，特區政府不應墨守成規，要時刻保持開放和創新的思維，盡最大的力量提升施政能力、理念，一年比一年好。現時各政府部門發展不平衡，有些部門工作出色，但仍有一些部門未達標，當局有必要盡快消除部門發展不平衡的狀況，“提升科學施政不光只掛在嘴邊，要拿出實際行動，包括加強制度化建設，還有哪些薄弱環節、制度缺口，就馬上補上。”

中國政法大學法學院教授焦洪昌發表了關於澳門特別行政區的政府職能定位與制度化建設的演講，他表示澳門經濟的高速發展所導致的經濟體系脆弱決定了政府職能轉變的迫切性。自澳門回歸以來，澳門的政制架構的深刻變化和為了使政制架構能配合經濟社會的高速發展和加強澳門居民的政治參與，政府的職能定位轉變成為了必要。然而轉變政府職能的可行路徑唯有使政治制度化了，而這條路徑卻需要遵循《澳門特別行政區基本法》的“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的基本原則，逐步確立更科學、更公開、更民主的決策模式，以公共利益為大前提，實現陽光政府的施政理念。

武漢大學法學院秦前紅教授討論了依法治國方略和國家管理體制的變革問題：其一，國家管理體制的當然邏輯意涵是要廓清國家的權利邊界，要祛除對全能國家的崇拜，鑒定地踐行有限國家理念；其二，要進一步完善法律體系，填補國家管理體制的空白，將重要的國家管理活動納入法治化的軌道；其三，在社會轉型的關鍵時刻，必須通過正當程序來協調不同社會群體、不同價值觀之間的關係，凝聚基本共識，進而以井然有序的方式推動改革，逐步達到建設民主法治國家的宏偉目標，推動國家管理體制的制度創新。

鄒平學是深圳大學法學院的教授，他做了關於澳門特區“陽光政府”建設的評述。先解釋甚麼是“陽光政府”的新施政理念，再闡述這新的施政理念的重要意義是抓住澳門特區市民的民心取向，打造“以人為本”的理念，而且體現了現代政治文明的本質要求，並與現代政府的諸多本質相互為用、相得益彰。並且，他從四方面分析了實施“陽光政府”政策時將會面臨的挑戰。最後，他提出了兩個建設

“陽光政府”的可取路徑——“觀念先行、認識優先”和“強化對公權力的內外制約機制”。

中山大學港澳珠江三角洲研究中心的陳廣漢教授探討了澳門產業適度多元發展中的政府職能。他談到國家意志都對澳門產業結構過於單一的問題比較關注，特別是在“十一五”規劃中，專門提出了促進澳門經濟適度多元發展的思路。然而，在“十二五”中，推動產業多元發展仍然是特區政府所面臨的主要問題之一，以配合2011年財政年度的施政報告中的“實現經濟適度多元”的主要施政目標。他在產業結構調整中的政府職能定位的理論研究基礎上，經過對澳門產業結構和政府作用的研究分析，來確定澳門政府對於澳門產業適度多元發展的作用。

廣東省人文社科重點研究基地廣東商學院法治與經濟發展研究所副所長朱孔武討論了關於民主行政與澳門地方治理的新模式。他建議重新思考地方政府的制度，如完善代議民主、發展參與民主、擴大政府施政的民意基礎和深化公共行政改革、踐行民主行政。

二、科學施政、以人為本

澳門大學法學院教授趙國強先生討論一些關於“原有法律基本不變”的誤導性的問題，他指出澳門回歸十年有餘的日子裏，澳門都遵循著“原有法律基本不變原則”，但是此原則對基本法隱藏著誤導性，他提出關於澳門的法律是應該“基本不變”還是“基本保留”、是“基本不變”還是“必然有變”等問題，趙教授從澳門歷史考察、“一國兩制”和實際情況三個角度考察認為澳門原有法律不存在能否變的問題，而是必須要變。科學的法律改革途徑，應當是在法律基礎之上，從澳門社會實際狀況出發，以世界先進法律為參照標準，有序地對澳門原有法律作出修訂。

李元起先生是中國人民大學法學院副教授，他從《澳門基本法》的體系架構、基本特點和運行原則這三個方面論述《澳門基本法》的解釋體制。他首先講到《澳門基本法》解釋體制的三個體系架構，有

全國人大常委會、澳門特區法院和澳門特區基本法委員會；然後他基於《澳門基本法》第一百四十三條的規定列出解釋體制的四大基本特點，有中央解釋與地方解釋相結合、立法解釋與司法解釋相結合、分工解釋與一元化解釋相結合、大陸的釋法理念和澳門的釋法理念相結合。最後，他根據《澳門基本法》的規定和特別行政區的實踐，他提出四大基本原則，有堅持“一國兩制”方針，維護大陸和特別行政區的共存共榮；以《澳門基本法》為釋法依據，堅持法治與創新並行；兼顧中央和特別行政區特點，尊重雙方法治傳統；互信互讓、謙抑克制，共同協商解決問題。

鄧偉平先生是中山大學法學院副教授，連同中山大學法學院碩士研究生劉義忠先生合寫一篇關於澳門終審法院統一行使《基本法》適法性解釋權可行性的探析。他首先介紹了憲法解釋的一般模式有三種，由立法機關、普通法院和憲法法院或特設機關來解釋憲法。然後他還從現行釋法體制的特點、由來、弊端和完善現行釋法體制可供選擇模式來介紹基本法釋法體制，他還列舉了各級法院對同一法條解釋不一致所導致的四大問題，如容易造成司法不公、司法資源的浪費、不利於基本法的統一實施和降低了法律的可預測性。

澳門科技大學法學院客座教授趙向陽先生討論一些關於行政規範的若干問題。他首先從行政規範的制定主體、依據、程序、行政規範的標的和效力來初步分析行政規範的一般特徵，然後他認為行政法規應具備廣泛性、穩定性、層級性、組織性、公共性和政策性這六大特徵，而且他還講到行政規範性文件，如行政命令、行政長官批示和各司司長的批示都應該遵循《基本法》的規範。最後，他認為應基於《行政規範的制定及效力》來作出適當的修改，從而進一步完善政府體制和行政規範的統一性。

澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員王禹，在研討會上對澳門法律立法技術作出分析和對其改進作出建議。他首先從法律文件的標題、法律文件的內部章節表達技術、法律規範和法律語言的表達能力這三個方面來表達立法技術的概念，然而根據這三個方面的立法技術還對法律體系裏存在的一些問題作出了分析，如法律文件的標題方面、章節安排、法律規範和法律語言的表達問題。他著重指

出，在澳門立法會的條件允許下，最好成立一個立法技術改進委員會，能夠及時專業地為法律立法技術予以規範和改進。

中山大學法學院副教授郭天武先生關於澳門特區行政法規立法監管問題發表了自己的看法，澳門特區成立以來，行政主導體制在制定法規方面發揮了重大作用，但卻帶了行政法規監督上的種種問題。首先，由於要確保基本法在澳門的有效實施，中央監督行政長官制定的行政法規成為了一個必然結果，但是中央監督方式的局限性就主要在於遵循澳門特區是高度自治的原則；然後，由於在法治國家民主所產生的立法機關對行政權力進行監督，以實現權力對權力的制約，這樣便存在著立法權制衡行政權的合理性基礎，然而在以法律方式來監督的行政權力仍然存在著局限性，是由於行政長官權力性質的雙重性，行政法規調整範圍的相對獨立性和法律與行政法規效力位階的模糊性。基於上述問題，他提出了特區法院審查行政法規的可行性、可能性和審查模式的具體制度構想對行政法規予以實踐是未來的必然之路，將為行政法規的進一步規範化和體系化也發揮著重要的作用。

三、政府職能的探討

中國社會科學院法學院研究所研究員陳欣新討論了外交和國市全因對澳門金融監管法制的影響。她提到，澳門特別行政區政府自行制定貨幣金融政策，保障金融市場的經營自由，並依法進行管理和監督。因此，在金融監管領域，澳門特別行政區政府需要妥善應對涉及外交和國家安全因素的事件。而涉及外交國家安全因素的金融事件的處理，絕非單純的特別行政區自治事務，因為這與單純的金融事件不同，這類事件存在兩個層面：第一是外交或國際政治關係層面的問題，第二是中央與特別行政區關係層面的問題。

上海社會科學院法學所港澳基本法研究中心主任及研究員黃來紀指出，為提高決策質量，實行科學施政，日本政府較早創設了以行政聽證和立法聽論為主的宏觀決策聽證制度。根據日本《行政程序法》規定，日本行政聽證由行政決定聽證、辨明聽證和公聽會三種形式。而行政聽論以三種人員作為主體：分別是聽證主持人、當事人和參加

人、其他聽證主體。而日本進行行政聽論主要有三個程序。分別是聽證通知、聽證審理和文書閱覽。而這裏所說的聽證書包括行政聽證調查書和行政聽證報告書兩種。日本宏觀決策聽證制度是提高政府決策質量，實行科學施政而創設的。現在澳門特別行政區政府也在著力創建“科學施政”政府，而以上所述的日本宏觀決策聽證對澳門有一定的借鑒作用。

深圳大學港澳基本法研究中心教授李薇薇討論了從大陸、香港和澳門三地比較的視角探討政府資訊公開。隨著社會對政府資訊透明度要求的不斷提高，政府資訊公開的制度和政策也該開展，研究將通過對大陸、香港和澳門三地政府資訊公開制度的對比，探討三地在政府資訊公開方面能供各方借鑒及思考的經驗和不足。政府資訊公開相關規定的法律地位及宗旨方面的對比，指出大陸的資訊公開法必須由全國人民代表大會作為基本法律制定從法理上講是必要的、合理的。而從香港1995年制定的《公開資料守則》認識到，開放和負責任的政府應該致力讓市民認識政府及其提供的服務及政策的依據。澳門並沒有專門的政府資訊公開的政策，而且在適用現在《行政程序法典》產生異議時，沒有一個目的的條款來解釋法律上的爭議。

上海大學法學院教授徐靜琳討論了利用澳滬依法行政的借鑒與互補以優化行政環境。政府的職能隨著市經濟的建立起了很大變化，從管治主導過渡到公民主導及服務型政府。2009年澳門政府提出打造“陽光政府”並加強科學決策的施政理念，構建制度化、透明化及公平化的行政環境。上海市市長韓正在2011年的“政府工作報告”中指，應建設服務政府、責任政府、法治政府和廉潔政府。兩地的社會制度和政治體制固然有差異，但兩地政府的治理理念是相通的。徐教授認為，推進政府法治建設的基本原則是依法行政、行政透明及行政問責。對於澳門優化行政環境，徐教授亦提出幾點法律思考：發揮制度體制功效、適時調整及完善法律法規、強化科學民主決策機制，以及著力推進監督制度建設。

香港一國兩制研究中心總裁張志剛探討科學施政與制度化建設，並以香港公共房屋的發展為例。政府負起提供公共房屋的責任，但由

法定機構負責推行，政治上避免政府成為針對目標。廉租屋、居者有其屋都歸法定機構房屋委員會負責，制度上能為持續性發展公共房屋提供資源上的保證。香港公共房屋還發揮幾個重要作用，發揮不同階層財富轉移的作用、促進不同社會階層的和諧和透過興建居屋單位的數目，調節私人樓房價格。

上海社科院法學所副研究員吳天昊論述了澳門博彩適度發展的法律規制，認為博彩業是澳門特殊的自然地理、經濟社會和歷史文化背景下的產物，在“一國兩制”的條件下，《澳門基本法》指出博彩具有其繼續存在的依據和基礎。博彩業適度發展符合澳門社會的整體利益，博彩業的健康持續發展與澳門社會的整體利益關係密切，為澳門提供了大量直接或間接的就業機會，而博彩業是澳門政府財政收入的主要來源，還為澳門的公共事業和社會福利提供了充裕資金，促進文化、社會、經濟、教育、科技、學術和慈善等事業的發展。法律規制是實現博彩業適度發展的重要舉措，從博彩業的發展歷史來看，博彩業是一項對政策和法律具有高度依賴性的產業。因此健全的博彩法律體系，依法規制博彩業是實現其適度多元化發展的重要一環。

澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員姬朝遠討論了澳門特區“一國兩制”法律體系的完善。他指出，法律體系是國家法治建設的前提，依法治國必須有法可依，並以憲政為前題。法律體系產生的基本前提：權力分立與制衡、民選的議會、違憲的審查機制和司法獨立。他認為，鑒於澳門實行資本主義制度，運用西方憲政的基本原理，澳門行政主導的政治體制尚存在一些問題需要探討。

四、政策制訂與公民參與

陳麗君女士是中山大學港澳珠江三角研究中心研究員，她探討了澳門特區政府制定政策中的“公民參與”的狀況。她首先略述了“公眾參與”的概念、基本條件和方式等，然後在澳門回歸之後，澳門市民的公民參與度逐漸提高，政府管治狀況從而得到改善，如強化了諮詢委員會制度；通過政府服務暨資訊中心、社團代表諮詢會等等，加

強了政府與民間的溝通；採用“公聽會”等增加公民參與；提高政府運作透明度；“公共參與的積極性”提高，加強了反映民意；政府施政的改善等等。但是，這些改善了的地方仍然存在著不足的地方，如公民參與仍局限於諮詢與社團傳達等低層次形式，缺乏“聽證會”等制度；政府接受民眾意見遠遠不夠，即使對立法會議員的諮詢及回應也很少；政府施政透明度不夠；立法會議程繁瑣，監督政府的辯論極少，聽證則完全沒有；公眾參與度及議政水平偏低，甚至立法會議員議政也不積極兼水平不高；政府施政效率仍偏低等。對於上述的問題，她認為應該解決諮詢架構中存在的問題，並建立公眾參與恒常機制，而且應建立正式的“聽證制度”，並且公眾與議員均應積極參政並提高議政素質，而政府則要認證對待民意，甚至要提高政府運作透明度和立法會應發揮強而有力的監督作用。

澳門理工學院公共行政高等學校副教授陳卓華發表了關於政策制定與公民參與——澳門之旅遊政策與世遺保護的言論。在澳門特區政府經濟的高速發展的情況下，澳門也成為了世界遺產之一。澳門作為一個多元文化的社會，一個國際旅遊城市，澳門需要以現代制度化的旅遊業以盈利為主要目的，發展多元化的旅遊事業。然而，自20世紀90年代發起的可持續發展之旅遊業的議題，都鼓勵公民參與來保護文化遺產，他還舉出了澳門“下環街市”與“藍屋仔”事件、松山超高樓事件和中聯辦新大樓事件來分析澳門特區在文物保護工作上的不足，如文物保護法律的不完善，以及滯後；文物保護清單適時，唯有作出更新；公眾沒有有效的渠道去參與保護工作等。

中國法學會法律資訊部副研究員張元元在會上討論了關於澳門公共政策制定中公民參與的法治化問題。首先從回歸前後來討論澳門公民參與結構的轉型，分析到澳門不僅要直接面對公民的訴求，而且還要直接吸納公民參與，體現政策的科學性和合法性；然後，分析了澳門公民參與的現有路徑有兩種，一種是公民可以通過組織形式來參與，另外一種是公民可以以個人身份來參與。之後還討論到澳門未來應該以三種方式來加強公民參與的法治化建設：（一）公民以個人身份參與立法機制；（二）通過立法明確必須進行諮詢的公共政策事項以及諮詢方式，明確政府可以直接做出決策不必進行公共諮詢的事

項；（三）在有關城市規劃、環境保護等單項法律中規定必須的公眾參與的程序。

深圳大學港澳基本法研究中心副教授葉海波先生做了一份關於澳門特區行政主導制的特點、發展與完善的研究。他首先比較了《香港基本法》和《澳門基本法》從而分析澳門特區行政主導制的實踐特點，發現《澳門基本法》實踐中的行政擴張態勢及立法會功能萎縮，顯然不符合現代民主和法治政治的基本原則，且違反基本法設立多個自治機構形式自治權的初衷。之後，他從行政法規的司法審查和行政立法關係的立法規範來討論澳門特區行政主導制的發展，最後還建議澳門特區應拋棄舊見，回歸基本法，肯認行政法規的功效，建立合作提案機制等措施來完善澳門特區行政主導制。

廣東外語外貿大學法學院教授蔡鎮順先生和研究生董秋紅論述道現代政府行政決策。他首先討論了“法治政府”應該是“有限政府”、“服務政府”、“誠信政府”、“陽光政府”和“責任政府”。然後，還討論到上述政府對行政決策法治化分別提出了要求。之後，還分析到現在中國行政決策法治化存在的困難，大概有四個方面，行政決策體制不合理，行政決策法律監督尚顯不足，行政決策程序缺乏嚴格的法律規制和行政決策責任制度存在缺失。最後，基於上述問題蔡教授對中國行政決策法治化提出了四種可行路徑：（一）建立決策、執行與監督分工明確、相互制約的體制；（二）加強決策評估和監督；（三）完善行政決策程序；（四）健全行政決策的法律責任追究機制。

上海社會科學院法學研究所助理研究員姚魏討論到澳門的科學發展與和諧社會的建設問題。首先，他分析了“科學發展”和“社會和諧”這兩個概念的形成與關係，提到“沒有科學發展就沒有社會和諧”與“沒有社會和諧也難以實現科學發展”這兩個觀點。接著他分析了兩者在澳門的適用情況，然後，他從政治法律、經濟發展和社會民生三方面來分析現在澳門在打造和諧社會時所發現的問題。最後，他從推進政治發展、促進經濟格局與推動社會關係之間的和諧提出了解決辦法，從而配合實行“科學發展，和諧共進”的理念。

五、結語

此次研討會為學者提供交流、討論的平臺，是集內地、香港及澳門的學者互相交流與探討科學施政、制度化建設等方面的議題。他們的研究對陽光政府及科學施政方面有了更深入的探討，對深化澳門特別行政區政府行政改革產生積極影響。